



Republika e Kosovës • Republika Kosovo • Republic of Kosovo  
Institucioni i Avokatit të Popullit • Institucija Ombudsmana • Ombudsperson Institution

---

**MENDIM JURIDIK I AVOKATIT TË POPULLIT TË REPUBLIKËS SË KOSOVËS  
NË CILËSINË E MIKUT TË GJYKATËS (AMICUS CURIAE)**

**drejtuar**

**Gjykatës Themelore në Prishtinë**

**A. nr. 620/2018**

**Këshilli Grevist**

**kundër**

**Qeverisë së Republikës së Kosovës**

*Përkitazi me pretendimet për të drejtën për trajtim të barabartë, të dinjitetshëm dhe mosdiskriminues në punë*

Prishtinë, më 31 maj 2019

## Qëllimi i Mendimit Juridik

1. Ky Mendim Juridik, në cilësinë e mikut të gjykatës (*amicus curiae*), përqendrohet në sqarimin e bazës dhe analizës ligjore përkritazi me ankesën e Këshillit Grevist, të cilët përfaqësojnë Stafin e Shërbyesve Civil të punësuar në Zyrën e Kryeministrit të Kosovës, përkritazi me pretendimet e tyre për të drejtën për trajtim të barabartë, të dinjitetshëm dhe mos diskriminues në punë.
2. Prandaj, për këtë qëllim, Avokati i Popullit ia paraqet Gjykatës Themelore në Prishtinë këtë mendim juridik në cilësinë e mikut të gjykatës (*amicus curiae*).

### I. Baza ligjore për veprimin e Avokatit të Popullit në cilësinë e Mikut të Gjykatës

3. Kushtetuta e Republikës së Kosovës, neni 132, paragrafi 1, përcakton: “*Avokati i Popullit mbikëqyr dhe mbron të drejtat dhe liritë e individëve nga veprimet ose mosveprimet e paligjshme dhe të parregullta të autoriteteve publike.*”
4. Neni 135, paragrafi 3, përcakton: “*Avokati i Popullit ka të drejtë të bëjë rekomandime dhe të propozojë masa, nëse vëren shkelje të të drejtave dhe lirive të njeriut nga ana e organeve të administratës publike dhe organeve të tjera shtetërore.*”
5. Ligjit nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit, neni 16, paragrafi 9, përcakton: “*Avokati i Popullit mund të paraqitet në cilësinë e mikut të gjykatës (amicus curiae) në proceset gjyqësore që kanë të bëjnë me të drejtat e njeriut, çështjet e barazisë dhe mbrojtjes nga diskriminimi.*”
6. Nenin 18, paragrafi 1, nënparagrafi 1.6, përcakton: “*Avokati i Popullit ka përgjegjësi t'i publikojë njoftimet, mendimet, rekomandimet, propozimet dhe raportet e veta.*”

### II. Përmbledhja e fakteve

7. Institucioni i Avokatit të Popullit, në bazë të nenit 16, paragrafi 1, të Ligjit nr. 05/L-019 për Avokatin e Popullit, më 6 shtator 2018, e ka pranuar ankesën e Këshillit Grevist, në cilësi të përfaqësuesve të Stafit të Shërbyesve Civilë të punësuar në Zyrën e Kryeministrit të Kosovës, kundër Zyrës së Kryeministrit, lidhur me të drejtën për trajtim të barabartë, të dinjitetshëm dhe mosdiskriminues në punë.
8. Sipas pohimeve të ankuesve, Qeveria e Republikës së Kosovës, në mbledhjen e mbajtur më 20 dhjetor 2017, ka marrë Vendimin Nr.04/20 për rritje të pagave që, si rrjedhojë, përveç stafit politik, përfituan në mënyrë seleksionuese edhe një pjesë e stafit të shërbimit civil në kuadër të Zyrës së Kryeministrit, konkretisht: Zyra e Sekretarit të Përgjithshëm (gjithashtu në mënyrë seleksionuese), Zyra Ligjore, Sekretariati Koordinues dhe Zyra për Komunikim me Publikun, kurse jashtë këtij vendimi janë lënë punëtorët me status të shërbyesve civilë, si: Zyra për Qeverisje të Mirë, Zyra për Planifikim Strategjik, Zyra e Administratës Qendrore, Zyra për Buxhet dhe Financa, Zyra e Prokurimit, Zyra për Publikimin e Gazetës Zyrtare, Zyra e Komisionerit për Gjuhë, Zyra për Komunitetet, Zyra për Bashkëpunim Rajonal, Njësia e Arkivit dhe Njësia e Komisionit Qeveritar për Personat e Pagjetur.
9. Për më tepër, ankuesit pretendojnë se ky vendim i Qeverisë së Republikës së Kosovës nuk e ka marrë në konsideratë bazën ligjore në fuqi, e cila rregullon punën dhe funksionimin e administratës shtetërore, konkretisht shërbimin civil, duke qenë në kundërshtim me Ligjin për Shërbimin Civil që është në fuqi, me Ligjin për Pagat e

Nëpunësve Civilë, me Rregulloren për Organizimin e Brendshëm të Zyrës së Kryeministrit, me Ligjin për Mbrojtje nga Diskriminimi etj.

10. Gjithashtu, ankuesit pohojnë se Vendimi nr. 04/20 për rritje të pagave, duke përfshirë në mënyrë seleksionuese stafin e shërbyesve civilë të Zyrës së Kryeministrit, i ka vënë ata në trajtim të pabarabartë dhe njëherësh ka shkaktuar probleme në mirëfunksionimin e Zyrës së Kryeministrit, duke bërë që stafi administrativ, në kuadër të zyrave që janë pjesë e vendimit në fjalë, të ketë pagë më të lartë sesa drejtorët e zyrave profesionale në kuadër të Zyrës së Kryeministrit. Si pasojë, paga mujore bazë bruto për asistentë, sipas këtij vendimi, është përcaktuar të jetë 680 euro, ndërsa drejtorët e zyrave, që nuk janë pjesë e vendimit, kanë koeficient 10 dhe pagë mujore 582.73 euro.
11. Të pakënaqur me këtë vendim, më 21 dhjetor 2017, ankuesit kanë parashtruar një shkresë tek kryeministri i Republikës së Kosovës z. Ramush Haradinaj, por deri më tani nuk kanë pranuar asnjë përgjigje zyrtare. Pakënaqësinë e tyre ankuesit e kanë shprehur edhe përmes grevës. Megjithatë, deri më sot nuk është bërë ndonjë zgjidhje për rastin e tyre.
12. Më 9 nëntor 2018, Avokati i Popullit i dërgoi shkresë zyrtare kryeministrit të Republikës së Kosovës z. Ramush Haradinaj, duke kërkuar informata për fazën në të cilën ndodhet procedura në shqyrtimin e ankesës së ankuesve, e datës 21 dhjetor 2017, si dhe për veprimet që janë ndërmarrë apo që planifikohen të ndërmerren nga Qeveria e Republikës së Kosovës, në mënyrë që ky rast të procedohet brenda afatit kohor, në pajtim me dispozitat ligjore në fuqi. Gjithashtu, në këtë shkresë, Avokati i Popullit përshkroi edhe pretendimet e tjera ankimore të ankuesve lidhur me Vendimin nr. 04/20, përmes të cilit Qeveria e Republikës së Kosovës, përveç stafit politik, ia rriti pagat një pjese të nëpunësve civilë në Zyrën e Kryeministrit të Republikës së Kosovës.
13. Më 23 nëntor 2018, Avokati i Popullit pranoi përgjigje nga kryeministri i Republikës së Kosovës z. Ramush Haradinaj, përmes së cilës u informua se Vendimi nr. 04/20, i datës 20 dhjetor 2017, është nxjerrë duke marrë në konsideratë nevojën për shtimin e efikasitetit në punë për stafin e caktuar politik dhe për stafin përkatës të njësisve të caktuara të Zyrës së Kryeministrit, të përcaktuara në vendimin e lartcekur, si dhe për shkak të specifikave të punës dhe të fushëveprimit të njësisve përkatëse të Zyrës së Kryeministrit. Ky vendim është bazuar në nenin 35, paragrafi 5, të Ligjit nr. 03/L-189 për Administratën Shtetërore të Republikës së Kosovës, që përcakton se struktura organizative e Zyrës së Kryeministrit do të përcaktohet me rregullore të veçantë - Rregullorja nr. 16/2013 për Strukturën Organizative të Zyrës së Kryeministrit, e miratuar në mbledhjen e 123-të të Qeverisë së Republikës së Kosovës (Vendimi nr. 06/123, datë 5 prill 2013) dhe e nënshkruar nga kryeministri, më 17 qershor 2013. Për më tepër, në përgjigjen e kryeministrit të Republikës së Kosovës thuhet: *“Qeveria e Republikës së Kosovës, gjatë shqyrtimit dhe vendimmarrjes në rastin konkret, ka marrë në konsideratë nevojën imediate për përmisimin dhe avancimin e mëtejshëm të politikave dhe legjislacionit, ku gjithashtu gjatë shqyrtimit e ka marrë në konsideratë trajtimin e ndryshëm të përligjur të përcaktuar në nenin 6 të Ligjit për Mbrojtjen e Diskriminimit ku i njëjti parim është shtjelluar tutje edhe në Doracakun e Agjencisë për të Drejtat Themelore të Unionit Evropian për legjislacionin Evropian për Mbrojtjen nga Diskriminimi.”*
14. Për më tepër, në këtë përgjigje theksohet se Vendimi nr.04/20, i datës 20 dhjetor 2017, i nxjerrë nga Qeveria e Republikës së Kosovës, i referohet nenit 92, paragrafi 4 dhe nenit

93, paragrafi 4, të Kushtetutës së Republikës së Kosovës; nenit 4 të Rregullores nr.02/2011 për Fushat e Përgjegjësive Administrative të Zyrës së Kryeministrit dhe Ministrave, e ndryshuar dhe e plotësuar me Rregulloren nr. 14/2017, me Rregulloren nr.15/2017 dhe me Rregulloren nr. 16/2017, si dhe nenit 19 të Rregullores nr. 09/2011 për Punën e Qeverisë së Republikës së Kosovës, e cila bazë ligjore do të shtjellohet në pjesët e tjera të poshtëshënuara të këtij raporti.

15. Vendimi nr. 04/20 i Qeverisë së Republikës së Kosovës për rritjen e pagave, i datës 20 dhjetor 2017, është përfshirë edhe në Raportin e Përgjithshëm të Punës të Këshillit të Pavarur Mbikëqyrës për Shërbimin Civil të Kosovës për vitin 2017, ku për vendimin në fjalë konstatohet: *“Është në kundërshtim me dispozitat ligjore sepse ka përfshirë në mënyrë selektive vetëm një pjesë të shërbimit civil brenda Zyrës së Kryeministrit si dhe duke përcaktuar paga fikse për këta nëpunës, ndërsa me Ligjin për Pagat e Nëpunësve Civil, pagat e nëpunësve civil paguhen në bazë të koeficienteve respektivisht për punën e njëjtë, pagë e njëjtë si dhe duke qenë selektiv vetëm për disa pozita, në këtë formë janë përjashtuar nëpunësit e tjerë të institucioneve tjera të administratës publike.”*
16. Më 21 janar 2019, përfaqësuesi i Institucionit të Avokatit të Popullit (IAP) bisedoi me njërin nga përfaqësuesit e Këshillit Grevist, prej të cilëve u informua se në llogaritë bankare të nëpunësve civilë, të cilët nuk kanë përfituar rritje të pagave nga Vendimi nr.04/20 i Qeverisë së Republikës së Kosovës, i datës 20 dhjetor 2017, kanë pranuar një shumë të të hollave prej 300 eurosh për festat e fundit të vitit.

### III. Baza ligjore

17. Neni 21, paragrafët 2 dhe 3, të Kushtetutës së Republikës së Kosovës (në tekstin e mëtejshëm *Kushtetuta*) përcakton si në vijim:

- “Republika e Kosovës mbron dhe garanton të drejtat dhe liritë themelore të njeriut, të parashikuara në këtë Kushtetutë.”
- “Çdokush e ka për detyrë t’i respektojë të drejtat e njeriut dhe liritë themelore të të tjerëve.”

Neni 24, paragrafi 1, garanton: *“Të gjithë janë të barabartë para ligjit. Çdokush gëzon të drejtën e mbrojtjes së barabartë ligjore, pa diskriminim”*, ndërsa paragrafi 2 përcakton: *“Askush nuk mund të diskriminohet në bazë të racës, ngjyrës, gjinisë, gjuhës, fesë, mendimeve politike ose të tjera, prejardhjes kombëtare a shoqërore, lidhjes me ndonjë komunitet, pronës, gjendjes ekonomike, sociale, orientimit seksual, lindjes, aftësisë së kufizuar ose ndonjë statusi tjetër personal.”*

Ndërsa neni 32 i Kushtetutës përcakton: *“Secili person ka të drejtë të përdor mjetet juridike kundër vendimeve gjyqësore dhe administrative të cilat cenojnë të drejtat ose interesat e saj/tij në mënyrën e përcaktuar me ligj.”*

Gjithashtu, neni 49, paragrafi 1, i Kushtetutës përcakton: *“E drejta e punës garantohet”*. Kurse neni 53 i Kushtetutës përcakton: *“Të drejtat e njeriut dhe liritë themelore të garantuara me këtë Kushtetutë, interpretohen në harmoni me vendimet gjyqësore të Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut.”*

Po ashtu, neni 54 i Kushtetutës (Mbrojtja Gjyqësore e të Drejtave), përcakton: *“Çdokush gëzon të drejtën e mbrojtjes gjyqësore në rast të shkeljes ose mohimit të ndonjë të drejte*

*të garantuar me Kushtetutë ose më ligj, si dhe të drejtën në mjete efektive ligjore nëse konstatohet se një e drejtë e tillë është shkelur.”*

Neni 14 i Konventës Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave dhe Lirive Themelore të Njeriut, e 4 nëntorit 1950 (në tekstin e mëtejshëm *Konventa*), përcakton: “*Gëzimi i të drejtave dhe i lirive të përcaktuara në këtë Konventë duhet të sigurohet, pa asnjë dallim të bazuar në shkaqe të tilla si seksi, raca, ngjyra, gjuha, feja, mendimet politike ose çdo mendim tjetër, origjina kombëtare ose shoqërore, përkatësia në një minoritet kombëtar, pasuria, lindja ose çdo status tjetër.*” Neni 92, paragrafi 4, i Kushtetutës së Republikës së Kosovës përcakton: “*Qeveria merr vendime në pajtim me këtë Kushtetutë dhe me ligje, propozon projektligje dhe amendamentimin e ligjeve ekzistuese e akteve të tjera, si dhe mund të japë mendimin rreth projektligjeve të cilat nuk janë të propozuara nga ajo.*” Kurse neni 93, paragrafi 4, përcakton: “*Merr vendime dhe nxjerr akte juridike ose rregullore, të nevojshme për zbatimin e ligjeve.*”

18. Ligji nr. 05/L-021 për Mbrojtjen nga Diskriminimi, neni 2, e përcakton fushëveprimin: “*Ky ligj zbatohet për të gjitha veprimet apo mosveprimet, të të gjitha institucioneve shtetërore dhe lokale, të personave fizik dhe juridik, të sektorit publik dhe privat, të cilët shkelin, kanë shkelur ose mund të shkelin të drejtat e çdo personi apo personave fizik dhe juridik, në të gjitha fushat e jetës, e posaçërisht që kanë të bëjnë me:*

- *1.1. kushtet për qasje në punësim, vetëpunësim dhe punësimin në profesion, përfshirë këtu kushtet e punësimit, kriteret e përzgjedhjes, pa marrë parasysh aktivitetin në të gjitha nivelet e hierarkisë profesionale, përfshirë avancimet;*
- *1.2. qasje në të gjitha llojet dhe nivelet e udhëheqjes profesionale, trajnimeve profesionale, trajnimit të avancuar profesional dhe rikualifikimet përfshirë edhe përvojën e punës praktike;*
- *1.16. çfarëdo të drejte tjetër të paraparë me legjislacionin në fuqi.”*

Neni 3, paragrafi 1, përcakton konceptin e diskriminimit: “*Parimi i trajtimit të barabartë nënkupton se nuk do të ketë kurrfarë diskriminimi të drejtpërdrejtë apo të tërthortë sipas kuptimit të cilësdo nga bazat e përcaktuara në nenin një (1) të këtij Ligji, ndërsa paragrafi 2 përcakton: “Diskriminim është çdo dallim, përjashtim, kufizim ose preferencë në çfarëdo baze të përcaktuara në nenin një (1) të këtij Ligji, që ka për qëllim apo efekt të zhvleftësoj ose cenoj njohjen, gëzimin ose ushtrimin, në të njëjtën mënyrë me të tjerët, të të drejtave dhe lirive themelore të njohura nga Kushtetuta dhe ligjet tjera të aplikueshme në Republikën e Kosovës.” Kurse procedurat në organet kompetente, sipas nenit 12, paragrafi 1, përcaktojnë: “Çdo person apo grup i personave mund t’i parashtrijë ankesë Avokatit të Popullit lidhur me sjelljen diskriminuese mbi bazat e përmendura në nenin një (1) të këtij Ligji.”*

19. Ligji nr. 05/L-021 për Mbrojtjen nga Diskriminimi, neni 20, paragrafi 1, përcakton: “*Kur personat të cilët e konsiderojnë se parimi i trajtimit të barabartë nuk është zbatuar ndaj tyre, paraqesin prova para organit administrativ apo gjykatës kompetente, nga të cilat mund të supozohet se ka pasur diskriminim të drejtpërdrejtë apo të tërthortë”; paragrafi 2 përcakton: “Barra e provave bie mbi palën e paditur, e cila duhet të dëshmojë se nuk ka pasur shkelje të parimit të trajtimit të barabartë.”*

20. Ligji nr. 03/L-149 për Shërbimin Civil të Republikës së Kosovës, neni 43, përcakton: *“Nëpunësit civilë kanë të drejtë në trajtim të barabartë në të gjitha aspektet e menaxhimit të personelit, duke përfshirë karrierën, shpërblimet, kompensimin dhe mbrojtjen ligjore, pavarësisht nga gjinia, raca, besimi fetar, politik, aftësitë e kufizuara, kushtet, statusi martesor, mosha ose prejardhja etnike.”*(Paragrafi 1).
- “Është detyrë e administratës publike që t’i heqë të gjitha pengesat administrative, të cilat i kufizojnë liritë dhe barazinë e nëpunësve civilë, të cilat e pengojnë zhvillimin e tyre profesional dhe i kufizojnë mundësitë për pjesëmarrje efektive në realizimin e qëllimeve të vendosura për shërbimin civil.”*(Paragrafi 2).
21. Neni 50 i këtij ligji përcakton: *“Nëpunësit civilë kanë të drejtë për ankesë kundër vendimit administrativ apo çdo shkelje ose lëshim të rregullave ose procedurave të përgjithshme administrative, që ndikojnë dhe që kanë të bëjnë me marrëdhënien e tyre të punës.”* (Paragrafi 1).
- “Nëpunësit civilë kanë të drejtë mbrojtjeje përmes procedurave të brendshme administrative ose gjyqësore në rast të një shkeljes së të drejtave të tyre, që rezulton nga një veprim i administratës publike.”* (Paragrafi 2).
22. Ligji nr. 05/L-031 për Procedurën e Përgjithshme Administrative, neni 13, përcakton: *“Përveç kur përjashtohet shprehimisht me ligj, secili person ka të drejtë të ushtrojë mjetet juridike administrative dhe ato gjyqësore, në mënyrën e përcaktuar me ligj, kundër një veprimi apo mosveprimi administrativ të organit publik që i cenon një të drejtë apo një interes juridik”.* Neni 98, paragrafi 1, i këtij ligji përcakton: *“Procedura administrative nisur sipas kërkesës, do të përfundojë sa më shpejt që të jetë e mundur, por jo më vonë se sa afati i përcaktuar me ligj të veçantë për atë lloj procedure”;* kurse paragrafi 2 përcakton: *“Në rast se ligji i veçantë nuk ka paraparë një afat, siç është paraparë në paragrafin 1 të këtij neni, afati i përgjithshëm i zbatueshëm për përfundimin e procedurës administrative është dyzetepesë (45) ditë nga fillimi i saj.”*
23. Rregullorja nr. 16/2013 për Strukturën Organizative të Zyrës së Kryeministrit, e miratuar në mbledhjen e 123-të të Qeverisë së Republikës së Kosovës, me Vendimin nr.06/123, i datës 5 prill 2013, në nenin 6, paragrafi 2, përcakton: *“Kryeministri ushtron pushtetin e vet ekzekutiv në përputhje me Kushtetutën dhe legjislacionin tjetër në fuqi.”* Neni 47, paragrafi 1, i kësaj rregulloreje përcakton: *“Detyrat dhe përgjegjësitë e nëpunësve civilë në Zyrën e Kryeministrit përcaktohen me legjislacionin për Shërbimin Civil në fuqi.”*
24. Neni 4 i Rregullores nr. 02/2011 për Fushat e Përgjegjësisë Administrative të Zyrës së Kryeministrit dhe Ministrave, e ndryshuar dhe e plotësuar me Rregulloren nr. 14/2017, me Rregulloren nr. 15/2017 dhe me Rregulloren nr. 16/2017, ku përcaktohen këto kompetenca të Qeverisë së Republikës së Kosovës:
- Neni 4, paragrafët:
1. *Qeveria ushtron pushtetin e vet ekzekutiv në përputhje me Kushtetutën dhe legjislacionin në fuqi që ka të bëjë me Qeverinë;*
  2. *Qeveria me qëllim të ushtrimit të kompetencave të përcaktuara me Kushtetutën dhe legjislacionin në fuqi:*
    - *2.1. merr vendime me propozimin e autoriteteve të larta të administratës shtetërore;*

- 2.2. nxjerr akte juridike ose rregullore, të nevojshme për zbatimin e ligjeve;
  - 2.3. diskuton probleme ose çështje të tjera që ajo i konsideron të rëndësishme në kuadër të kompetencave të veta;
  - 2.4. vendosë për emërimet dhe shkarkimet brenda kompetencave të veta, si dhe
  - 2.5. kryen të gjitha detyrat dhe përgjegjësitë e përcaktuara me Kushtetutë dhe legjislacionin tjetër në fuqi.
25. Nenin 19 i Rregullores nr. 09/2011 për Punën e Qeverisë së Republikës së Kosovës, e cila rregullon çështjet lidhur me marrjen e vendimeve, sipas përcaktimeve ligjore të mëposhtëm:
1. *Qeveria mund të miratojë vendime - nëse më parë janë përgatitur në pajtim me këtë Rregullore.*
  2. *Vendimet në mbledhjet e Qeverisë merren me shumicën e votave të anëtarëve të pranishëm në mbledhje në të cilën votohet për këto vendime.*
  3. *Nëse Qeveria ka numër çift të anëtarëve, vendimi miratohet nëse së paku gjysma e anëtarëve të Qeverisë kanë votuar për të dhe nëse për të ka votuar edhe Kryeministri, gjegjësisht Zëvendëskryeministri kur Kryeministri mungon.*
  4. *Votimi në mbledhje të Qeverisë është i hapur.*
  5. *Rezultati i votimit vërtetohet nga Kryeministri.*
26. Ligji nr. 03/L-147 për Pagat e Nëpunësve Civilë në Kosovë, neni 3, paragrafi 1, përcakton: **“E drejta e nëpunësve civilë për pagë të drejtë dhe të rregullt është e garantuar në bazë të kushteve të përcaktuara me këtë ligj dhe me Ligjin e Shërbimit Civil.”** Ndërkaq neni 3, paragrafi 2, specifikon: **“Institucionet e administratës publike të Republikës së Kosovës janë të detyruara të paguajnë pagë të njëjtë për punën me vlerë të njëjtë.”**
27. Ligji nr. 03/L-149 për Shërbimin Civil të Republikës së Kosovës, neni 1, paragrafi 2, përcakton: **“Për qëllim të këtij ligji, institucionet e administratës qendrore dhe komunale, që hyjnë në fushën e veprimit të këtij ligji përfshijnë: administratën e Kuvendit, administratën e Presidencës, Zyrën e Kryeministrit dhe ministritë, agjencitë ekzekutive, agjencitë e pavarura dhe ato rregullatore dhe administratën komunale.”** Kurse neni 5, përcakton disa nga parimet e nëpunësve civilë gjatë detyrës, ndër to, paragrafi 1.2 (Parimi i Jodiskriminimit) përcakton: **“Nuk lejohet kurrfarë diskriminimi i drejtpërdrejtë apo i tërthortë në bazë të racës, ngjyrës, gjinisë, gjuhës, fesë, mendimeve politike ose të tjera, prejardhjes kombëtare a shoqërore, lidhjes me ndonjë komunitet, pronës, gjendjes ekonomike, sociale, orientimit seksual, lindjes, aftësisë së kufizuar ose ndonjë statusi tjetër personal”.** Ndërkaq neni 44 flet për të drejtën në pagë dhe përcakton: **“Puna e nëpunësit civil kompensohet përmes sistemit të pagave, i cili rregullohet me ligj të veçantë.”**

#### IV. Analiza ligjore

28. Avokati i Popullit tërheq vëmendjen se Kushtetuta, si akti më i lartë juridik i një vendi, mbron dhe garanton të drejtat dhe liritë themelore të njeriut. Prandaj është në interes të funksionimit të shtetit të së drejtës zbatimi dhe realizimi praktik i këtyre të drejtave.

Garancitë kushtetuese i shërbejnë mbrojtjes së dinjitetit të njeriut dhe funksionimit të shtetit ligjor. Kushtetuta, në nenin 21, shprehimisht përcakton obligimin e të gjitha organeve për t'i respektuar liritë dhe të drejtat e njeriut. Prandaj ky parim domosdoshmëri e kohës dhe duhet të respektohet nga të gjithë, përfshirë, në rastin konkret, edhe Qeverinë e Republikës së Kosovës, përkatësisht Zyrën e Kryeministrit.

29. Neni 22 i Kushtetutës së Republikës së Kosovës përcakton: *“Të drejtat dhe liritë e njeriut të garantuara me marrëveshjet dhe instrumentet ndërkombëtare [...] garantohen me këtë Kushtetutë, zbatohen drejtpërdrejtë në Republikën e Kosovës dhe kanë prioritet, në rast konflikti, ndaj dispozitave e ligjeve dhe akteve të tjera të institucioneve publike.”* Në mesin e këtyre instrumenteve ndërkombëtare përfshihet edhe Konventa Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut (KEDNJ). Ndërkaq, neni 24, paragrafi 1, i Kushtetutës garanton: *“Të gjithë janë të barabartë para ligjit. Çdokush gëzon të drejtën e mbrojtjes së barabartë ligjore, pa diskriminim”*; si dhe paragrafi 2: *“Askush nuk mund të diskriminohet në bazë të racës, ngjyrës, gjinisë, gjuhës, fesë, mendimeve politike ose të tjera, prejardhjes kombëtare a shoqërore, lidhjes me ndonjë komunitet, pronës, gjendjes ekonomike, sociale, orientimit seksual, lindjes, aftësisë së kufizuar ose ndonjë statusi tjetër personal.”*
30. Avokati i Popullit vëren se, në pajtim me nenin 53 të Kushtetutës, të drejtat dhe liritë themelore njeriut, të garantuara me këtë Kushtetutë, interpretohen në harmoni me vendimet gjyqësore të Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (në tekstin e mëtejme *Gjykata Evropiane*).
31. Ligji nr. 05/L-021 për Mbrojtjen nga Diskriminimi përcakton: *“Kur personat të cilët e konsiderojnë se parimi i trajtimit të barabartë nuk është zbatuar ndaj tyre, paraqesin prova para organit administrativ apo gjykatës kompetente, nga të cilat mund të supozohet se ka pasur diskriminim të drejtpërdrejtë apo të tërthortë dhe se barra e provave bie mbi palën e paditur, e cila duhet të dëshmojë se nuk ka pasur shkelje të parimit të trajtimit të barabartë.”* Prandaj, Avokati i Popullit, më 9 nëntor 2018, kërkoi informata nga kryeministri i Republikës së Kosovës z. Haradinaj, lidhur me pretendimet e ankuesve për diskriminim në paga dhe, më 23 nëntor 2018, pranoi përgjigje.
32. Avokati i Popullit ngre shqetësimin e tij se arsytimi i kryeministrit të Republikës së Kosovës në përgjigjen e datës 23 nëntor 2018 nuk jep argumente të mjaftueshme se Vendimi nr. 04/20, i datës 20 dhjetor 2017, i nxjerrë nga Qeveria e Republikës së Kosovës nuk është diskriminues, duke pasur parasysh se baza ligjore e këtij vendimi nuk përmban asnjë nen apo dispozitë nga Ligji për Mbrojtjen nga Diskriminimi, i cili është në fuqi. Prandaj, Avokati i Popullit konsideron se një praktikë e tillë, si në rastin konkret, duke sjellë vendim *ad-hoc* për rritje pagash për punonjës në mënyrë seleksionuese, i nxjerrë nga Qeveria e Republikës së Kosovës dhe duke e *justifikuar nga një qëllim legjitim dhe të ekzistencës së një marrëdhënie të arsyeshme proporcionaliteti ndërmjet mjeteve të përdorura dhe qëllimit të synuar*, pa ndonjë bazë ligjore të përcaktuar paraprakisht dhe të përfshirë në vendim, krijon pabarazi dhe paraqet shkelje të dispozitave ligjore të përcaktuara në Kushtetutën e Republikës së Kosovës (*shih rastin Burden v. UK, të datës 29 prill 2008*), ku GjEDNJ-ja pohoi: *“Një diferencë në trajtimin e personave në situata të ngjashme... është diskriminuese nëse nuk ka objektiv dhe përlligje të arsyeshme: me fjalë të tjera, nëse nuk ndjek një synim legjitim ose nëse nuk ekziston një*



*marrëdhënie e arsyeshme proporcionaliteti ndërmjet mjetit të përdorur dhe synimit të kërkuar për t'u përmbushur."*

33. Për më tepër, në përgjigjen e kryeministrit të Republikës së Kosovës theksohet se është marrë parasysh neni 92, paragrafi 4, i Kushtetutës së Republikës së Kosovës, i cili përcakton: ***"Qeveria merr vendime në pajtim me këtë Kushtetutë dhe me ligje, propozon projektligje dhe amendamentimin e ligjeve ekzistuese e akteve të tjera, si dhe mund të japë mendimin rreth projektligjeve të cilat nuk janë të propozuara nga ajo"***; neni 93, paragrafi 4, që përcakton: ***"Merr vendime dhe nxjerr akte juridike ose rregullore, të nevojshme për zbatimin e ligjeve"***; po ashtu përmendet neni 4 i Rregullores nr. 02/2011 për Fushat e Përgjegjësisë Administrative të Zyrës së Kryeministrit dhe Ministrave, e ndryshuar dhe e plotësuar me Rregulloren nr. 14/2017, me Rregulloren nr. 15/2017 dhe me Rregulloren nr. 16/2017, ku, mes tjerash, përcaktohen këto kompetenca të Qeverisë së Republikës së Kosovës: ***"Qeveria ushtron pushtetin e vet ekzekutiv në përputhje me Kushtetutën dhe legjislacionin në fuqi që ka të bëjë me Qeverinë"*** dhe; ***"Qeveria me qëllim të ushtrimit të kompetencave të përcaktuara me Kushtetutën dhe legjislacionin në fuqi: merr vendime me propozimin e autoriteteve të larta të administratës shtetërore; nxjerr akte juridike ose rregullore, të nevojshme për zbatimin e ligjeve."*** Avokati i Popullit, së pari, rikujton se Vendimi nr. 04/20, i datës 20 dhjetor 2017, nuk përmban asnjë reference ligjore të shërbimit civil të Kosovës dhe; së dyti, ndonëse baza ligjore e lartcekur ia njeht Qeverisë së Republikës së Kosovës të drejtën e marrjes së vendimeve, ato duhen të jenë në pajtim me Kushtetutën dhe me ligjet, në kuptimin që ato të mos jenë diskriminuese, sikurse në rastin konkret ndaj ankuesve.
34. Për më shumë, Avokati i Popullit konsideron se mjete i përdorur në këtë rast, përmes përfshirjes së disa nëpunësve civilë në rritjen e pagave duke përjashtuar të tjerët, nuk e arsyeton në asnjë mënyrë arritjen e qëllimit të synuar nga Qeveria e Republikës së Kosovës ashtu siç pretendohet në përgjigjen e datës 23 nëntor 2018.
35. Në kuptim të dispozitës së nenit 14 të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, Avokati i Popullit rikujton se Konventa përcakton se gëzimi i të drejtave dhe i lirive të përcaktuara në Konventë duhet të sigurohet, pa asnjë dallim të bazuar në shkaqe të tilla si seksi, raca, ngjyra, gjuha, feja, mendimet politike ose çdo mendim tjetër, origjina kombëtare ose shoqërore, përkatësia në një minoritet kombëtar, pasuria, lindja ose **çdo status tjetër**. Vendimi nr. 04/20, i datës 20 dhjetor 2017, përmes të cilit u rriten pagat disa pozitive politike dhe në mënyrë seleksionuese nëpunësve civilë në Zyrën e Kryeministrit, bie ndesh me Ligjin nr. 03/L-149 për Shërbimin Civil të Republikës së Kosovës, i cili në nenin 43 përcakton: ***"Nëpunësit civilë kanë të drejtë në trajtim të barabartë në të gjitha aspektet e menaxhimit të personelit, duke përfshirë karrierën, shpërblimet, kompensimin dhe mbrojtjen ligjore, pavarësisht nga gjinia, raca, besimi fetar, politik, aftësitë e kufizuara, kushtet, statusi martesor, moshë ose prejardhja etnike."*** (Paragrafi 1). Në rastin tjetër të GjEDNj-së (***Kechko kundër Ukrainës***), Gjykata konstatoi se, megjithëse është në dorë të shteteve që të përcaktojnë vlerat të cilat do t'i kompensohen nga buxheti shtetëror, kjo duhet bërë përmes ndryshimeve të nevojshme legjislative, të cilat aplikohen në mënyrë gjithëpërfshirëse<sup>1</sup>. Pra, një konstatim i tillë i Gjykatës do të duhej të vlente edhe në rastin konkret të ankuesve.

<sup>1</sup> Kechko kundër Ukrainës, nr. 63134/00, 8 nëntor 2005.

36. Detyrat dhe përgjegjësitë e nëpunësve civilë në Zyrën e Kryeministrit janë të përcaktuara me legjislacion për Shërbimin Civil. Një rregull e tillë parashihet edhe në bazë të Rregullores nr. 16/2013 për Strukturën Organizative të Zyrës së Kryeministrit, e miratuar në mbledhjen e 123-të të Qeverisë së Republikës së Kosovës, sipas Vendimit nr.06/123, i datës 5 prill 2013, ku në nenin 6, paragrafi 2, përcakton se kryeministri ushtron pushtetin e vet ekzekutiv në përputhje me Kushtetutën dhe legjislacionin tjetër në fuqi; dhe neni 47, paragrafi 1, përcakton se detyrat dhe përgjegjësitë e nëpunësve civilë në Zyrën e Kryeministrit përcaktohet me legjislacionin në fuqi për shërbimin civil.
37. Gjithashtu, Vendimi nr. 04/20, i datës 20 dhjetor 2017, i Qeverisë së Republikës së Kosovës, bazohet edhe në nenin 19 të Rregullores nr. 09/2011 për Punën e Qeverisë së Republikës së Kosovës, e cila i rregullon çështjet lidhur me marrjen e vendimeve, sipas përcaktimeve ligjore të mëposhtëm: *“Qeveria mund të miratojë vendime - nëse më parë janë përgatitur në pajtim me këtë Rregullore, Vendimet në mbledhjet e Qeverisë merren me shumicën e votave të anëtarëve të pranishëm [...], etj., që gjithashtu edhe për këtë bazë ligjore vlejné pohimet e Avokatit të Popullit të përcaktuara në paragrafin paraparak.*
38. Ligji nr. 03/L-147 për Pagat e Nëpunësve Civilë në Kosovë, në nenin 3, paragrafi 1, përcakton: *“E drejta e nëpunësve civilë për pagë të drejtë dhe të rregullt është e garantuar në bazë të kushteve të përcaktuara me këtë ligj dhe me Ligjin e Shërbimit Civil.”* Avokati i Popullit rikujton se ankuesve u garantohet pagë e drejtë dhe e rregullt vetëm mbi *bazën e kushteve ligjore*, përkatësisht të ligjeve në fuqi dhe çdo veprim tjetër përbën veprim të kundërligjshëm.
39. Ligji nr. 03/L-149 për Shërbimin Civil të Republikës së Kosovës, neni 1, paragrafi 2, përcakton: *“Për qëllim të këtij ligji, institucionet e administratës qendrore dhe komunale, që hyjnë në fushën e veprimit të këtij ligji përfshijnë: administratën e Kuvendit, administratën e Presidencës, Zyrën e Kryeministrit dhe ministritë, agjencitë ekzekutive, agjencitë e pavarura dhe ato rregullatore dhe administratën komunale.”*; kurse neni 5 përcakton disa nga parimet e nëpunësve civilë gjatë detyrës, ndër to, paragrafi 1.2 (*Parimi i Jodiskriminimit*) përcakton: *“Nuk lejohet kurrfarë diskriminimi i drejtpërdrejtë apo i tërthortë në bazë të racës, ngjyrës, gjinisë, gjuhës, fesë, mendimeve politike ose të tjera, prejardhjes kombëtare a shoqërore, lidhjes me ndonjë komunitet, pronës, gjendjes ekonomike, sociale, orientimit seksual, lindjes, aftësisë së kufizuar ose ndonjë statusi tjetër personal.”* Avokati i Popullit thekson se ankuesit kanë nënshkruar kontratat për themelimin e marrëdhënies së punës në Zyrën e Kryeministrit dhe u njihet e drejta e nëpunësve civilë sipas referencës ligjore të lartcekur të ligjit në fuqi për Shërbimin Civil të Republikës së Kosovës. Prandaj ata duhet të trajtohen në mënyrë të barabartë dhe pa diskriminim.
40. Sipas Ligji nr. 03/L-149 për Shërbimin Civil të Republikës së Kosovës, neni 44, përcaktohet: *“Puna e nëpunësit civil kompensohet përmes sistemit të pagave, i cili rregullohet me ligj të veçantë.”* Kurse Ligji nr. 03/L-147 për Pagat e Nëpunësve Civilë, si ligj i veçantë, neni 3, paragrafi 2, përcakton: *“Institucionet e administratës publike të Republikës së Kosovës janë të detyruara të paguajnë pagë të njëjtë për punën me vlerë të njëjtë”*. Prandaj, Avokati i Popullit tërheq vëmendjen se, në rastin konkret, Vendimi nr.04/20, i datës 20 dhjetor 2017, i nxjerrë nga Qeveria e Republikës së Kosovës, për rritje të pagave në mënyrë seleksionuese një pjese të nëpunësve civilë në Zyrën e Kryeministrit të Republikës së Kosovës, nuk është në harmoni me ligjin e lartshënuar.

41. Më 21 dhjetor 2017, ankuesit kishin parashtruar shkresën me nr.prot.3759, në Zyrën e Kryeministrit të Republikës së Kosovës. Megjithatë, ende nuk kanë pranuar përgjigje. Avokati i Popullit konsideron se dështimi i Zyrës së Kryeministrit të Republikës së Kosovës për t'u përgjigjur në shkresën e ankuesve, brenda afateve të përcaktuara me legjislacionin në fuqi, ka ndikuar në cenimin e të drejtave të tyre dhe njëherësh përbën shkelje të Ligjit nr. 05/L-031 për Procedurën e Përgjithshme Administrative, si dhe së drejtës së ankuesve për një proces administrativ, pa zvarritje. Avokati i Popullit rikujton se të gjitha institucionet, përfshirë edhe Zyrën e Kryeministrit, janë të obliguara të përgjigjen në kërkesat e palëve në afatet e parapara ligjore, në mënyrë që palët të jenë të informuara për të drejtat e tyre dhe eventualisht t'i përdorin mjetet efektive juridike për ankesë, të garantuara edhe me nenin 32 të Kushtetutës, i cili përcakton: "*Secili person ka të drejtë të përdor mjetet juridike kundër vendimeve gjyqësore dhe administrative të cilat cenojnë të drejtat ose interesat e saj/tij në mënyrën e përcaktuar me ligj.*" Avokati i Popullit rikujton se "mjetet efektive", në kuptim të nenit 13, do të duhej të ishin në gjendje ta parandalonin shkeljen e pohuar, ta parandalonin vazhdimin e saj, ose të ofronin përmirësim adekuat për çfarëdo shkelje që tashmë kishte ndodhur (shih aktgjykimi i lartpërmendur *Kudla kundër Polonisë*, paragrafi 158).

### PËRFUNDIM

42. Avokati i Popullit vlerëson se Vendimi nr. 04/20, i datës 20 dhjetor 2017, i nxjerrë nga Qeveria e Republikës së Kosovës, është vendim seleksionues, i cili krijon pabarazi si dhe paraqet shkelje të nenit 24, paragrafi 1, i cili garanton: "*Të gjithë janë të barabartë para ligjit. Çdokush gëzon të drejtën e mbrojtjes së barabartë ligjore, pa diskriminim*"; dhe paragrafi 2: "*Askush nuk mund të diskriminohet në bazë të racës, ngjyrës, gjinisë, gjuhës, fesë, mendimeve politike ose të tjera, prejardhjes kombëtare a shoqërore, lidhjes me ndonjë komunitet, pronës, gjendjes ekonomike, sociale, orientimit seksual, lindjes, aftësisë së kufizuar ose ndonjë statusi tjetër personal*", të përcaktuara në Kushtetutën e Republikës së Kosovës.
43. Avokati i Popullit vlerëson se Vendimi nr. 04/20, i datës 20 dhjetor 2017, i nxjerrë nga Qeveria e Republikës së Kosovës, për rritjen e pagave në mënyrë seleksionuese të nëpunësve civilë në Zyrën e Kryeministrit, shkel nenin 43 të Ligjit nr. 03/L-149 për Shërbimin Civil të Republikës së Kosovës, i cili përcakton: "*Nëpunësit civilë kanë të drejtë në trajtim të barabartë në të gjitha aspektet e menaxhimit të personelit, duke përfshirë karrierën, shpërblimet, kompensimin dhe mbrojtjen ligjore, pavarësisht nga gjinia, raca, besimi fetar, politik, aftësitë e kufizuara, kushtet, statusi martesor, moshë ose prejardhja etnike.*" (Paragrafi 1). "*Është detyrë e administratës publike që t'i heqë të gjitha pengesat administrative, të cilat i kufizojnë liritë dhe barazinë e nëpunësve civilë, të cilat e pengojnë zhvillimin e tyre profesional dhe i kufizojnë mundësitë për pjesëmarrje efektive në realizimin e qëllimeve të vendosura për shërbimin civil.*" (Paragrafi 2).
44. Avokati i Popullit vlerëson se vendimet *ad-hoc*, të cilat përfaqësojnë vullnetin e Qeverisë së Republikës së Kosovës për ngritje të pagave, në mënyrë seleksionuese, të nëpunësve civilë, si në rastin konkret, përbën shkelje të nenit 3, paragrafi 1, të Ligjit nr. 05/L-021 për Mbrojtjen nga Diskriminimi, i cili përcakton konceptin e diskriminimit: "*Parimi i trajtimit të barabartë nënkupton se nuk do të ketë kurrfarë diskriminimi të drejtpërdrejtë apo të tërthortë sipas kuptimit të cilësdo nga bazat e përcaktuara në nenin një (1) të këtij Ligji.*"; paragrafi 2, i cili përcakton: "*Diskriminim është çdo dallim, përjashtim, kufizim*

ose preferencë në çfarëdo baze të përcaktuara në nenin një (1) të këtij Ligji, që ka për qëllim apo efekt të zhvleftësoj ose cenoj njohjen, gëzimin ose ushtrimin, në të njëjtën mënyrë me të tjerët, të të drejtave dhe lirive themelore të njohura nga Kushtetuta dhe ligjet tjera të aplikueshme në Republikën e Kosovës.”, i ndërlidhur me nenin 2, paragrafi 1.1, i cili përcakton: “Kushtet për qasje në punësim, vetëpunësim dhe punësimin në profesion, përfshirë këtu kushtet e punësimit, kriteret e përzgjedhjes, pa marrë parasysh aktivitetin në të gjitha nivelet e hierarkisë profesionale, përfshirë avancimet.”

45. Avokati i Popullit vlerëson se mos përgjigjja nga Zyra e Kryeministrit të Republikës së Kosovës në shkresën nr.prot.3759, e parashtruar nga ankuesit më 21 dhjetor 2017, paraqet shkelje të Parimit të së drejtës në mjete juridike, e garantuar edhe me nenin 32 të Kushtetutës, i cili përcakton: “Secili person ka të drejtë të përdor mjetet juridike kundër vendimeve gjyqësore dhe administrative të cilat cenojnë të drejtat ose interesat e saj/tij në mënyrën e përcaktuar me ligj.”

Me nderime,

  
Hilmi Jashari

Avokat i Popullit